Université catholique de Louvain

CERISIS
Centre de recherche interdisciplinaire pour la solidarité et l'innovation sociale

INTRODUCTION DES TITRES-SERVICES DANS LE CHAMP DES SERVICES DE PROXIMITE

Rapport final

Décembre 2006

M.-C. VERMER

En collaboration avec S. NASSAUT

Promoteurs : M. Nyssens et G. Liénard

Cette recherche est financée par la Région Wallonne, Division du troisième âge et de la famille (Budget RW 2005 A.B. 17.33.01.04 Visa n° 0513704 et budget 2006) et le Fonds Social Européen (Phasing out de l'Objectif 1)

Avec le soutien de

RÉGION WALLONNE

Ministère de la Communauté française

PREMIÈRE PARTIE : CONTEXTE DE LA RECHERCHE

1. Évolution des régulations dans le champ des services de proximité

Les services de proximité font depuis plusieurs années l'objet d'une attention privilégiée de la part des pouvoirs publics. D'une part, ils apparaissent comme un élément de réponse aux nouveaux besoins émergeants, générés par « l'évolution des modes de vie, la transformation des structures familiales, l'augmentation de l'activité professionnelle féminine, les aspirations nouvelles d'une population âgée, voire très âgée »[1]. D'autre part, le développement de ces services qui touchent à la qualité de vie quotidienne, est également envisagé par les pouvoirs publics dans la perspective d'exploiter de « nouveaux gisements d'emplois »[2].

On regroupe sous le vocable de services de proximité l'ensemble des « services répondant à des demandes individuelles ou collectives à partir d'une proximité objective parce qu'elle est ancrée sur un espace local restreint, et éventuellement, subjective c'est-à-dire renvoyant à la dimension relationnelle de la prestation »[3]. De nombreuses organisations sont actives depuis longtemps dans ce champ. Aujourd'hui, on assiste à un foisonnement d'initiatives innovantes à travers d'une part, l'évolution des services traditionnels et d'autre part, l'apparition de nouveaux services, créés souvent sur base associative via l'implication d'une multitude d'acteurs comme des associations locales, des groupements de citoyens, des organismes publics de formation, des syndicats, des mutuelles, des communes, etc. Ces acteurs proposent entre autre des services de garde d'enfants malades, d'aide à domicile des personnes dépendantes, d'entretien et d'aménagements des espaces collectifs au sein de quartiers dégradés, d'agences immobilières sociales, de bail d'auto-rénovation avec des populations fragilisées, etc.

Si ce concept est relativement récent, les tâches qui lui correspondent ne le sont point. Leur origine remonte généralement au 19ème et début du 20ème siècle. Historiquement, ces services relèvent d'abord de la sphère domestique et de solidarités familiales ou de voisinage. À titre principal, ce travail de proximité est accompli par les femmes. Par la suite, un lent processus de reconnaissance du travail féminin de proximité, auparavant « invisible » socialement, se met en place par la constitution d'initiatives associatives, qu'elles soient philanthropiques ou d'entraide mutuelle[4]. C'est principalement par la médiation associative que ces services se voient peu à peu reconnus et intégrés aux programmes de l'Etat

---

[1] Le livre blanc Croissance, Compétitivité et Emploi paru sous la présidence de Jacques Delors.

[2] LAVILLE, J-L, NYSSENS, M., (2001).

[3] GILAIN, B., NYSSENS, M. et WYNANTS, B., (2001).

[4] LHUILLIER, V., NYSSENS, M., OULHAJ, L., (2005).

Providence. Au fil du temps et des contextes, cette intervention publique va prendre différentes formes. On distingue trois types de régulations : tutélaire, d'insertion et concurrentielle.

La régulation **tutélaire** est associée aux politiques sociales qui se sont peu à peu structurées avec l'essor de l'Etat-providence. Y correspond la première phase de structuration du champ des services de proximité, caractérisée par le développement de cadres réglementaires et de normes professionnelles ainsi qu'un subventionnement en expansion. Il en résulte un élargissement du public couvert et une croissance importante des services offerts. La régulation tutélaire, dans le sens où la production de services est financée et encadrée par la puissance publique (agissant ainsi comme 'tutrice' du consommateur), édicte les normes régissant les aides qui s'appliquent uniformément sur l'ensemble du territoire et des prestataires non marchands (publics ou associatifs)[5]. Il s'agit par exemple des différents décrets régionaux qui couvrent actuellement le champ de l'aide à domicile reliée au secteur non-marchand. Au nom de l'équité et de la cohésion sociale, ces cadres réglementaires visent à rendre accessible des services de qualité pour des personnes qui sont dans le besoin (personnes dépendantes ou familles fragilisées). Un barème tarifaire fixé en fonction des revenus des usagers, les normes d'encadrement, les exigences de formation sont révélateurs du type de bénéfices collectifs poursuivis.

La montée du chômage issue de la crise du milieu des années 1970, conjuguée à la crise budgétaire des années 1980, marque un tournant dans l'organisation des services de proximité et dans les rapports entre pouvoirs publics et acteurs de terrain. Les stratégies publiques visent désormais à concilier création d'emplois et maîtrise des coûts sociaux. Cette régulation dite d'**insertion** vise à combiner à la fois une satisfaction des « nouvelles demandes sociétales » et une facilité d'accès à des emplois transitoires pour des chômeurs[6]. Il s'agit par exemple, des programmes de résorption du chômage (PRC) qui ont permis de financer de multiples organisations non-marchandes dans le développement de nouveaux services, notamment d'aides ménagères et de gardes à domicile. Cependant, ces programmes ont provoqué un malaise grandissant chez les prestataires de services de proximité qui se sont sentis « instrumentalisés » au profit d'une mission d'insertion des travailleurs peu qualifiés alors que les objectifs de ces services ne peuvent être réduits à la seule création d'emplois pour un public fragilisé. En 2002, les différents statuts PRC en Wallonie étaient réformés en un statut unifié APE (Aides à la Promotion de l'Emploi) en vue

[5] DE BRIEY, V. et al., (2004).

[6] LAVILLE, J-L, NYSSENS, M., (2001).

de redonner la priorité à la consolidation de l'emploi et de valoriser les activités dont l'utilité publique sociale est reconnue.

Quant aux ALE (Agence Locale pour l'Emploi), elles visent à offrir aux allocataires sociaux un revenu complémentaire en leur permettant de travailler un nombre limité d'heures (45H/mois). Les services prestés sont l'entretien de ménages ou de jardins, des petits travaux manuels, la garde d'enfant et de personnes âgées, etc. L'idée est de blanchir l'activité en noir de ce secteur d'activité et d'encourager le retour des allocataires sociaux sur le marché du travail. Cependant, on constate que ce système incite les allocataires sociaux à rester dans leur situation, compte tenu des pièges à l'emploi. « En effet, la combinaison du salaire que peut espérer ce type de chômeur sur le marché du travail, des coûts liés à la remise au travail (coûts de transport, de garde d'enfants, etc.), de la perte de certaines allocations et des conditions de travail liées aux emplois qui leur sont accessibles, ne serait pas suffisamment favorable pour que l'individu souhaite sortir du système ALE »[7]. D'autre part, l'objectif de répondre à des besoins sociaux est relégué en arrière plan avec une absence de tarification selon les revenus des usagers et une absence de contrôle de qualité du service. Par ailleurs, avec l'apparition des titres-services dans le secteur de l'aide ménagère à domicile, on observe actuellement un rétrécissement du champ d'activité des ALE qui ne peuvent désormais plus accepter de demande dans ce secteur.

Troisièmement, on voit apparaître en Europe des systèmes alliant régulation et concurrence dans le champ des services de proximité. Ce mode de régulation **concurrentielle** implique la création d'un quasi-marché, en combinant à la fois une logique de régulation par l'intervention de l'Etat (quasi) et une logique de concurrence entre prestataires de nature différente (marché). Cette régulation concurrentielle se distingue à la fois de la régulation tutélaire et d'insertion : ce ne sont plus uniquement les structures comme dans la régulation tutélaire, ni les publics recrutés comme dans la régulation d'insertion, qui sont subventionnés mais les consommateurs. Le dispositif des titres s'inscrit dans cette logique de régulation quasi-marchande. En effet, il se caractérise à la fois par un solvabilisation de la demande via une subvention octroyée par les pouvoirs publics au consommateur, et par une mise en concurrence des prestataires dans le champ des services de proximité, désormais non limitée au secteur non-marchand (Entreprises d'Insertion, ASBL, CPAS, ALE, indépendants, SPRL, SA dont de nombreuses agences d'intérim, etc.)[8].

---

[7] DE BRIEY, V. et al., (2004).

[8] DE BRIEY, V. et al., (2004).

Cette hétérogénéité observée parmi les entreprises agréées dans le cadre du dispositif des titres-services nous amène à soulever deux remarques importantes vis-à-vis de l'évaluation de cet instrument.

D'une part, la diversité des champs d'action menés par les acteurs présents sur le quasi-marché, ne permet pas de limiter l'analyse du dispositif des titres-services au seul secteur de l'aide ménagère à domicile mais nécessite de l'élargir à d'autres services de proximité. Par exemple, l'introduction du titre-service au sein d'organismes tels que les Services d'aide aux familles et aux personnes âgées nous invite à resituer les propos de notre analyse dans un champ élargi à l'ensemble des services aux personnes. En effet, au-delà du contenu technique des tâches reliées à ce type de service, le profil d'usager auquel on s'adresse (personnes âgées isolées, ou familles en difficulté), l'esprit dans lequel le service est presté (« faire pour » ou « faire avec ») mais également le public de travailleurs engagés et l'esprit dans lequel l'emploi est encadré, sont autant de facettes qui peuvent conférer au service une dimension de proximité subjective via la relation particulière tissée par l'organisme vis-à-vis des usagers et des travailleurs.

D'autre part, cette pluralité d'acteurs implique également une prise en compte simultanée des trois régulations présentées ci-dessus. En effet, bien qu'elles soient apparues successivement dans le temps, ces régulations ne se sont pas substituées les unes aux autres. Au contraire, on observe actuellement une coexistence et souvent une superposition de ces dernières au sein du champ des services de proximité. À ce sujet, les Services d'aide aux familles et aux personnes âgées constituent un exemple d'organismes à la croisée des trois modes de régulation. En effet, il n'est pas envisageable d'évaluer l'introduction des titres au sein de ces Services d'aide aux familles et aux personnes âgées sans tenir compte de l'influence de la régulation tutélaire sur laquelle repose leur agrément pour offrir un service d'aide familiale et de la régulation d'insertion qui couvre les différentes aides à l'emploi auxquelles ils ont recours pour répondre à une demande en perpétuelle évolution.

2. Le titre-service, un dispositif de régulation quasi-marchande

La principale caractéristique du titre-service est qu'il relève d'une logique nouvelle dans le secteur des services de proximité : la régulation concurrentielle via la création d'un quasi-marché. Celle-ci combine à la fois une logique de marché, via la mise en concurrence des prestataires et une logique de régulation, via l'intervention des pouvoirs publics (« solvabilisation » de la demande et structuration de l'offre).

2.1. Mise en concurrence de prestataires

Jusqu'alors, la plupart des subventions dans le champ des services aux personnes étaient généralement réservées aux prestataires du non marchand, c'est-à-dire aux organisations non lucratives publiques et privées. Avec l'introduction du titre-service, une concurrence est désormais instaurée entre différents types d'acteurs. En effet, sous certaines conditions d'agrément à respecter (voir infra), le système du dispositif des titres-services est ouvert à tout type d'opérateur : sociétés commerciales (sociétés anonymes dont la plupart sont des agences d'intérim, SPRL, indépendant et sociétés coopératives à finalité sociale), ASBL, ALE, Communes, CPAS, mutualités, travailleurs indépendants. S'il s'agit donc bien de créer un marché concurrentiel, on parle toutefois de quasi-marché[9] pour souligner d'une part la présence d'un marché subventionné (« quasi ») où le prix est par ailleurs fixé par les pouvoirs publics.

2.2. Régulation : l'intervention de l'Etat

2.2.1. Une « solvabilisation » de la demande

Le titre-service est une mesure prise dans la loi du 20 juillet 2001[10] « visant à favoriser le développement des services et d'emplois de proximité ». Il y est défini comme « le titre de paiement émis par une société émettrice, qui permet à l'utilisateur de régler, avec l'aide financière de l'Etat, revêtant la forme d'une subvention à la consommation, une prestation de travaux ou de services de proximité effectuée par une entreprise agréée ». Ce dispositif consiste à diminuer le prix du service, dans le sens où le prix perçu par le prestataire (21 €)[11], ne sera pas le prix réellement payé par l'usager (6,70 €). Ce dernier est en effet diminué du montant de l'aide financière de l'Etat (14,30 €)[11].

---

[9] LE GRAND, J., BARTLETT, W., 1994.

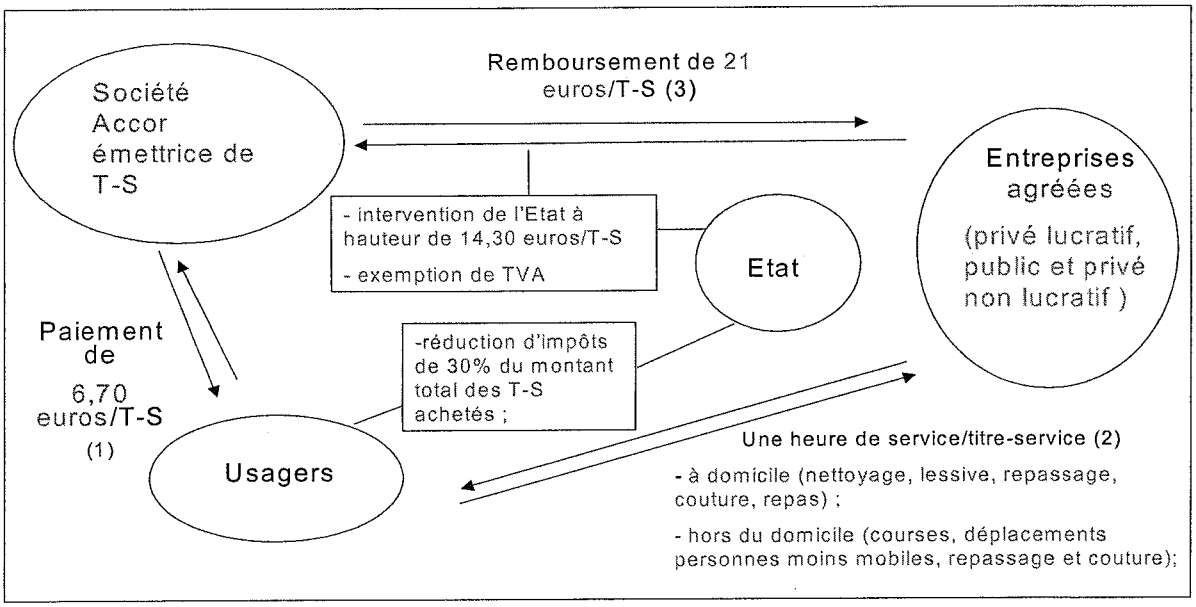
[10] Loi du 20/08/2001 (MB 11.08.2001) voir également l' AR du 12/12/2001 (MB 22.12.2001)

[11] Une discussion est actuellement en cours au niveau du Gouvernement fédéral concernant une diminution de la valeur d'échange du titre-service à 20€ opérée via une réduction de l'intervention des pouvoirs publics à 13.30€.

Dans un premier temps, le consommateur achète auprès de la société émettrice désignée par les pouvoirs publics, à savoir la société Accor, des titres-services au prix unitaire de 6,70 €. Il peut ensuite les échanger auprès de l'entreprise agréée de son choix, contre des services ménagers, à raison d'un titre par heure prestée. Dans un troisième temps, l'entreprise envoie les titre-services collectés auprès de ses clients à la société Accor. Cette dernière lui rembourse alors un montant de 21 €[12] par titre. Ainsi, pour chaque heure prestée, l'Etat participe (actuellement)[13], à raison de 14.30 €, à la prise en charge du coût patronal du travailleur ainsi qu'aux frais de structure tels que l'administration ou l'encadrement du travailleur.

La subvention portée par le consommateur lui est accordée ex-ante la prestation[14]. Celle-ci doit être réservée à des besoins domestiques. Par contre, la subvention est perçue par l'entreprise agréée ex-post la prestation du service. Le prix de vente[15] (6,70 €) et le montant de la subvention (14,30 €) sont fixes. Le prestataire ne peut choisir le prix de vente et ne peut le moduler selon les revenus et/ou les besoins de l'usager. Une réduction forfaitaire d'impôts est accordée au consommateur, à hauteur de 30% du montant total dépensé à l'achat de titres-services ce qui diminue le prix d'un titre à 4,69€[16].

Figure 1. Schéma de fonctionnement du dispositif


Société Accor émettrice de T-S
Remboursement de 21 euros/T-S (3)
- intervention de l'Etat à hauteur de 14,30 euros/T-S
- exemption de TVA
Etat
Entreprises agréées
(privé lucratif, public et privé non lucratif)
Paiement de 6,70 euros/T-S (1)
-réduction d'impôts de 30% du montant total des T-S achetés ;
Usagers
Une heure de service/titre-service (2)
- à domicile (nettoyage, lessive, repassage, couture, repas) ;
- hors du domicile (courses, déplacements personnes moins mobiles, repassage et couture);

[12] AR du 14/08/2004 (MB 22.07.2004)

[13] Toutefois le Gouvernement envisage de réduire sa participation à 13.40€ à partir de 01/07.

[14] Sauf pour le complément via la déduction fiscale qui elle est ex-post

[15] Toutefois, l'entreprise agréée dispose d'une certaine marge de manœuvre concernant les frais annexes (déplacements, fourniture de produits, forfait pour annulation tardive, etc.). Ces frais peuvent selon la volonté de l'entreprise faire l'objet d'une facturation dont l'usager supportera la charge. (« Economie sociale et titres-services : mode d'emploi et perspectives », SAW-B, Octobre 2004)

2.2.2. Structuration de l'offre

Le dispositif des titres-services implique également une structuration de l'offre afin de répondre au mieux à une demande désormais « solvabilisée ».

Les services concernés par ce dispositif ont été clairement délimités[17]. Le titre-service permet à l'usager d'obtenir uniquement les services suivants :

- aide ménagère à domicile (nettoyage, lessive et repassage, petits travaux de couture occasionnels et préparation de repas) ;
- repassage hors domicile ;
- courses ménagères ;
- transport de personnes âgées et/ou à mobilité réduite ;

Ces titres de paiement ne sont échangeables qu'auprès d'entreprises agréées par l'ONEM qui se base sur une Commission consultative d'agrément. A travers son agrément, l'entreprise s'engage à respecter plusieurs critères.

D'abord, en cas de cumul avec d'autres activités que celles financées par les titres-services, l'entreprise doit créer en son sein « une section sui generis » qui s'occupe spécifiquement des activités liées aux titres-services. Cette section doit être identifiable et dirigée par un responsable ad hoc.

Ensuite, l'entreprise ne doit pas avoir de dettes ni être en faillite s'il s'agit d'une société commerciale. Elle ne peut recourir à la sous-traitance pour les activités financées par le dispositif. Le financement des titres-services doit être utilisé pour un volume de travail supplémentaire et donc occasionner une création d'emploi(s).

De même, en matière de conditions salariales, l'entreprise agréée est amenée à se référer à la commission paritaire à laquelle elle appartient. L'activité principale de l'entreprise détermine sa commission paritaire compétente. C'est le cas pour les entreprises des autres secteurs que l'intérim qui créent une section « sui generis ». Pour les sections « sui generis » du secteur de l'intérim ou d'autres entreprises privées ou ASBL ne relevant pas d'une commission paritaire en vigueur, une sous-commission paritaire 322.01 a été créée.

L'entreprise s'engage à offrir un contrat à durée indéterminée après un certain nombre de mois selon le type de travailleurs (voir encadré ci-dessous). L'entreprise s'engage également à ne pas pratiquer de discriminations envers ses clients ou ses travailleurs[18], à créer un environnement de travail qui soit équitable et ne présente pas de dangers ou de risques pour ses travailleurs.

---

[16] AR du 10/11/2004 (MB 19.11.2004) Cette mesure est applicable aux titres-services achetés à partir du 1er janvier 2004.

[17] AR du 31/03/2004 (MB 16.04.2004) et AR du 10/11/2004 (MB 19.11.2004)

[18] Article 2 de la Loi du 25/02/2003 visant à lutter contre la discrimination

En matière de financements, l'entreprise ne peut cumuler pour un même employé, le financement des titres-services avec les aides à l'emploi A.C.S., A.P.E. ou le Maribel Social. Par contre, d'autres aides à l'emploi telles les mesures Activa, Sine, Convention Premier Emploi et de l'article 60 de la loi des CPAS peuvent être cumulés pour financer un seul et même emploi. Ce cumul possible est un exemple de superposition de régulation quasi-marchande et d'insertion.

Enfin, les travailleurs qui sont occupés par une entreprise agréée dans le cadre des titres-services peuvent être répartis en deux catégories décrites ci-dessous[19] :

Encadré 1. Deux catégories de travailleur engagé dans le cadre du dispositif des titres-services

- La **catégorie A**

Il s'agit de travailleurs qui au moment de leur engagement dans un contrat de travail titres-services ont droit à une allocation de chômage, au revenu d'intégration ou à l'aide sociale financière. Etant donné que ces personnes sont demandeuses d'emploi au moment de leur engagement, l'on s'attend à ce qu'elles soient disposées, une fois engagée, à accepter un montant d'heures équivalent à celui pour lequel elles étaient demandeuses d'emploi au moment de l'engagement. Cette catégorie de travailleurs est dès lors soumise, pendant son occupation dans le système des titres-services, à des obligations spécifiques en matière d'acceptation d'heures de travail supplémentaires. Toutefois, aussi longtemps qu'ils sont occupés à temps partiel dans le système des titres-services, ils continuent à bénéficier d'une allocation de garantie de revenus. Cette possibilité de maintenir des allocations sociales prend fin après 6 mois. Le premier jour du septième mois, le travailleur doit être engagé sous contrat à durée indéterminée d'au moins un mi-temps. Dans le cas d'un engagement à temps partiel, il lui est possible sous certaines conditions, de maintenir une allocation de chômage complémentaire.

- La **catégorie B**

Il s'agit de tous les autres travailleurs occupés dans les liens d'un contrat titres-services. Les travailleurs de la catégorie B ne perçoivent pas d'allocation de chômage et peuvent se porter candidat pour un nombre très limité d'heures de travail par semaine. La possibilité pour ce type de travailleur de conclure successivement des contrats titres-services à durée déterminée ne dure que 3 mois. Le premier jour du quatrième mois, le travailleur est engagé à durée indéterminée pour un temps plein ou partiel, sans minimum d'heure à prester.

[19] Loi-Programme du 9/08/2004 (MB 15.07.2004)

2.3. Historique du dispositif des titres-services

Cet instrument est caractérisé par une tension interne, à savoir qu'il repose, à son origine, sur le souhait ambitieux de croiser deux visées, sociale et économique, en matière de politique : favoriser le développement d'un service de proximité à travers une « solvabilisation » de la demande et par là même, encourager la création des emplois nécessaires à sa réalisation. Comme en témoigne le long processus de création des titres-services, ce croisement d'objectifs sociaux et économiques (en terme de création d'emplois) fut particulièrement source de tensions.

Les origines de cet instrument remontent en 1993, au Livre Blanc de Jacques Delors où celui-ci met l'accent sur la nécessité de répondre à des demandes émergeantes tout en créant de nouveaux emplois. Une diversité d'instruments de politiques d'emploi a alors vu le jour, dont certaines subventions à la demande avec notamment les chèques ALE, les chèques-tapisserie et plus récemment les titres-services.

Définie par la loi du 20/07/2001, la première génération des titres-services est co-financée par le Fédéral et les Régions et prévoie l'application du dispositif à trois types d'activités : la garde d'enfants à domicile, l'aide ménagère et l'accompagnement de personnes âgées, handicapées ou malades au domicile ou hors domicile. De nombreux débats se sont focalisés sur le champ d'application du dispositif. En effet, si l'objectif principal du titre-service est de créer de l'emploi (compétence fédérale et régionale), on touche ici à travers les secteurs de l'aide à domicile et de l'accueil de la petite enfance, également aux matières sociales (compétence régionale ou communautaire)[20]. Par ailleurs, l'absence de restriction sur le type de prestataire divise également les Régions, alors que la Région flamande voudrait autoriser l'accès au secteur de l'intérim, la Région wallonne s'y oppose dans un premier temps. Ce montage complexe reflète bien la coexistence d'objectifs en tension au sein du dispositif. Après de nombreuses discussions, un accord de coopération entre les trois régions et la Communauté germanophone, est signé le 20/12/2002, laissant à chaque partie quelques marges de manœuvre pour faire ses arbitrages propres. L'arrêté d'exécution approuvé par le gouvernement wallon date du 27/02/2003 et limite le champ d'application du titre-service aux services ménagers ainsi qu'aux services d'accompagnements de personnes âgées, malades ou handicapées dans leurs tâches ménagères, dans leurs déplacements ou dans leurs loisirs[21].

C'est suite à la Conférence nationale pour l'emploi d'octobre 2003 que la seconde génération du titre-service voit le jour avec plusieurs modifications importantes reprises dans

[20] DE BRIEY, V. et al., 2004.

[21] Arrêté du Gouvernement wallon du 27/02/2003 (MB 21/03/2003).

la loi-programme du 22/12/2003. Notamment, on assiste à une refédéralisation du dispositif et un repli vers l'aide à domicile de nature ménagère sans plus empiéter sur les compétences des régions en matières sociales[22]. « On sort du champ des politiques sociales pour poursuivre d'une part un objectif de politique économique – c'est-à-dire en finançant la consommation pour structurer un nouveau secteur économique – et d'autre part, un objectif d'emploi – c'est-à-dire blanchir du travail en noir et créer de (nouveaux) emplois.[23] ». Certaines flexibilités sont apportées au dispositif : d'une part, les entreprises agréées ne doivent plus nécessairement engager des personnes inoccupées avec l'introduction des deux catégories de travailleurs A et B (voir encadré). D'autre part, les agences d'intérim peuvent être désormais agréées, moyennant la création d'une section « sui generis » uniquement consacrée à l'engagement de personnes sous « contrats titres-services ». Quant aux ALE elles ne peuvent plus être actives en matière d'aide ménagère. Depuis mars 2004, leurs travailleurs sont invités à passer dans le système des titres-services. Cette réaffirmation d'une logique économique se traduit par des objectifs quantitatifs importants en matière d'emplois. Selon la seconde évaluation annuelle du dispositif, on comptait au 31/12/2005, 28.933 travailleurs engagés via le dispositif des titres-services [24].

Toutefois, de nombreux employeurs engagés dans le dispositif s'interrogent actuellement au sujet de la pérennité financière de ces emplois suite à la proposition au niveau du Gouvernement fédéral d'une diminution de la valeur d'échange du titre-service à 20€, sachant que 62.4% des entreprises interrogées dans le cadre du rapport d'Idea Consult en 2005, estimaient déjà la valeur de reprise de 21€ insuffisante.

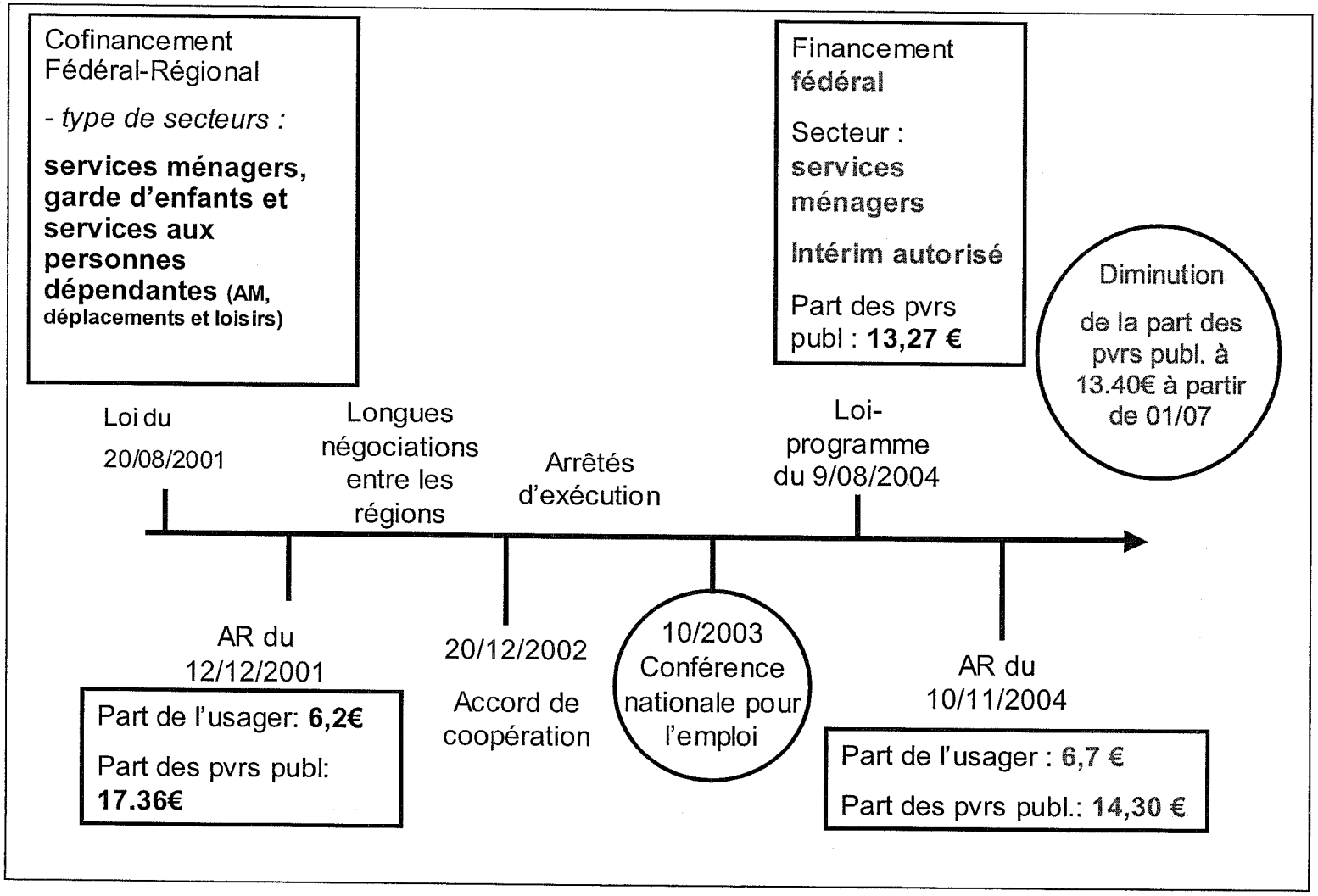
---

[22] Toutefois, si les régions souhaitent poursuivrent d'autres types d'activités via le titre-service, elles pourront le faire mais devront assurer entièrement le financement du dispositif. C'est ce que la Région flamande a d'ailleurs choisi de faire dans le secteur du service de garde d'enfants à domicile.

[23] DE BRIEY, V. et al., (2004)

[24] PEETERS, A., et SANDERS., D. (2006)

Figure 2. Historique de la genèse de l'instrument


Cofinancement Fédéral-Régional
- type de secteurs :
services ménagers, garde d'enfants et services aux personnes dépendantes (AM, déplacements et loisirs)
Financement fédéral
Secteur : services ménagers
Intérim autorisé
Part des pvrs publ : 13,27 €
Diminution de la part des pvrs publ. à 13.40€ à partir de 01/07
Loi du 20/08/2001
Longues négociations entre les régions
Arrêtés d'exécution
Loi-programme du 9/08/2004
AR du 12/12/2001
Part de l'usager: 6,2€
Part des pvrs publ: 17.36€
20/12/2002
Accord de coopération
10/2003 Conférence nationale pour l'emploi
AR du 10/11/2004
Part de l'usager : 6,7 €
Part des pvrs publ.: 14,30 €

3. L'introduction des titres-services au sein des « Services d'aide aux familles et aux personnes âgées »

3.1. Les Services d'aide aux familles et aux personnes âgées (dorénavant SAFPA)

Les SAFPA visent à « mettre temporairement et sans distinction d'opinion philosophique ou religieuse, un ensemble d'aides à la disposition de familles ou de personnes isolées qui en font la demande »[25]. Ces différentes aides peuvent être des prestations d'aide familiale ou aide senior, de garde à domicile, d'aide ménagère et d'assistant social[26].

Les SAFPA peuvent relever du secteur public lorsqu'ils s'intègrent à un CPAS et du secteur privé non lucratif lorsqu'ils ont le statut juridique d'ASBL. Ces SAFPA se regroupent au sein de différentes fédérations. Les SAFPA intégrés dans un CPAS se réfèrent à la Fédération des CPAS, l'Union des Villes et des Communes de Wallonie. Au sein du groupe des ASBL, on retrouve trois fédérations, chacune reliée à un des deux types de coordination de prestataires, à savoir les coordinations interne ou externe (voir encadré)[27]. Les deux fédérations de coordination interne : la Fédération des Aides et Soins à Domicile (FASD) reliée aux mutualités chrétiennes et la Fédération des Centrales de Soins et Aides à Domicile (FCSD) reliée aux mutualités socialistes. Par contre, la Fédération d'Employeurs de Services d'Aide à Domicile (FESAD) s'inscrit une logique de coordination externe.
Parmi les 93[28] SAFPA présents en Région Wallonne, 53 ont choisi de rejoindre le quasi-marché créé dans le cadre du dispositif des titres-services. Parmi ces 53 Services, 29 sont des ASBL et 24 sont des CPAS. Les 29 ASBL se répartissent au sein des trois fédérations comme suit :

- parmi les 16 membres de la FESAD : deux SAFPA cumulant une activité de centre de coordination (le CCSSD de Comines-Warneton et le Centre Indépendant d'aide aux familles de Mons), 6 antennes reliées à l'Aide à Domicile en Milieu Rural (ADMR), le Service d'aide aux familles et aux personnes âgées de Tournai et le Service Provincial d'Aide Familiale de Denée, Aide Familiale et Senior de Mouscron, Office d'aide aux familles luxembourgeoises de Nassogne ;
- 9 antennes reliées à la Fédération des Aides et Soins à Domiciles (FASD) ;
- 8 antennes reliées à la Fédération des Centrales d'Aide à Domicile (FCSD) ;

---

[25] art. 4 de l'Arrêté Exécutif de la Communauté Française du 16/12/1988

[26] Les assistants sociaux ont pour rôle d'encadrer et d'accompagner les usagers ainsi que les aides familiales dans la prestation afin de veiller à ce que l'aide soit une réponse adéquate à l'incapacité vécue par l'usager. Eventuellement, elles réorientent la demande vers un service social plus approprié.

[27] GILAIN, B., (1998), p. 28.

[28] Etude Proxima, juin 2004.

Encadré 2. Les Centres de coordination

Le développement de Centres de coordination répond à un souhait de développer des soins et aides globaux, intégrés et continus. Le décret du 19/06/1989 de la Communauté française organise l'agrément et le subventionnement de ces Centres de coordinations de soins et aides à domicile. Ces derniers y sont définis comme « *les personnes de droit public ou les ASBL qui ont pour objet de coordonner des soins et services à domicile dispensés aux personnes privées d'autonomie* ».

Ces Centres de coordination émanent de mouvements mutualistes ou d'initiatives locales. Parmi ceux-ci, on distingue deux types de coordination :

- la coordination **interne** qui consiste à « internaliser » la coordination à l'intérieur du Service qui assure à la fois la prestation des services et la coordination de ceux-ci en son sein ;
- de la coordination **externe** qui consiste à distinguer la prestation des services de la coordination de ceux-ci. Dès lors, différents services autonomes les uns vis-à-vis des autres peuvent développer une coordination à travers des conventions.

L'ensemble des soins et aides coordonnés se composent de :

- 3 services de base : soins infirmiers à domicile, service social agréé et service d'aide aux familles et aux personnes âgées ;
- au moins 4 services complémentaires tels que la kinésithérapie, l'ergothérapie, la logopédie, la biotélévigilance, la livraison de repas, etc. ;
- des représentants de cercles de médecins généralistes ;

3.2. L'arrivée des aides ménagère « titre-service » au côté des aides familiales et des aides ménagères « non titre-service », une confusion de métiers

Suite aux profondes mutations qu'a connues la régulation étatique au sein du champ de l'aide à domicile, les SAFPA se retrouvent aujourd'hui au croisement de trois modes de régulation qui coexistent et se chevauchent en leur sein. Au delà du mode de **régulation quasi-marchande** qui les régit depuis peu pour leur activité d'aide ménagère « titre-service », les SAFPA se caractérisent encore principalement par une **régulation tutélaire** dans le cadre de leurs prestations d'aide familiale/senior ainsi qu'une **régulation d'insertion** dans le cadre de leurs prestations d'aide ménagère « non titre-service ».

3.2.1. Le service d'aide familiale/senior[29] (dorénavant service d'AF)

L'agrément de « Service d'aide aux familles et aux personnes âgées » dont bénéficient ces organismes, relève du champ des politiques sociales et témoigne d'une logique de **régulation tutélaire** (voir supra). Cet agrément est défini dans l'Arrêté Exécutif de la Communauté Française du 16/12/1988 et leur est octroyé par les pouvoirs publics régionaux[30]. Ces derniers exercent une tutelle sur les SAFPA en leur accordant des financements sous forme de « contingent territorial d'heures subventionnées » (voir encadré page suivante) pour exercer leur activité d'AF, moyennant le respect de certaines conditions reprises au sein de l'Arrêté Exécutif de la Communauté Française du 16/12/1988. Le SAFPA s'engage notamment à respecter le statut d'aide familiale approuvé par la Région Wallonne (voir infra). Des normes d'encadrement et de formation sont également définies de manière proportionnelle au nombre d'AF[31]. Les subventions couvrent d'ailleurs le coût de l'encadrement social et administratif de l'activité d'AF. Ce cadre réglementaire vise à rendre accessible un service de qualité (normes d'encadrement, exigences de formation) pour des personnes qui sont dans le besoin (telles que les personnes dépendantes ou les familles fragilisées), via un barème tarifaire fixé en fonction des revenus des usagers.

Par ailleurs, une minorité d'AF est engagée au sein des SAFPA via d'autres sources telles que le Maribel Social ou encore l'Aide à la Promotion de l'Emploi (voir encadrés ci-dessous), dont les logiques s'inscrivent davantage dans un mode de régulation d'insertion.

---

[29] Les évolutions de la structure familiale et le vieillissement de la population contribuent à augmenter les besoins d'aide aux personnes âgées à domicile. Dès 1965, une nouvelle réglementation reconnaît et détermine les conditions de subsidiation des services d'aide aux personnes âgées. Une formation est mise en place, ce qui implique l'apparition d'une nouvelle catégorie professionnelle : l'aide senior.

[30] Depuis 1994, l'aide non médicale à domicile est transférée du pouvoir communautaire au pouvoir régional.

[31] A savoir une Assistante Sociale pour 26 Aides Familiales en ETP et un employé administratif pour 40 Aides Familiales en ETP.

Encadré 3. « Contingent d'heures subventionnées »

L'agrément de « Service d'aide aux familles et aux personnes âgées » donne à ces organismes le droit de bénéficier de subventions de la part de la Région Wallonne pour leur activité d'aide familiale/senior. Ces subventions prennent la forme de « contingents d'heures subventionnées » c'est-à-dire *« un nombre maximum annuel d'heures subventionnées d'activité d'aide à la vie quotidienne. »* [AECF 16/12/1988] La détermination de ce contingent se fait sur base d'une part, en fonction de la zone desservie par le Service [âge de la population, caractéristiques socio-économiques de la population (revenu moyen par déclarant, taux de chômage), la densité de population et l'offre de lits de maisons de repos, de maisons de repos et de soins et de résidence-services. D'autre part, ce contingent est réparti au sein des SAFPA proportionnellement à l'activité réellement exercée l'année précédente.

Au niveau individuel, le nombre de prestations auprès d'un même usager est de 15heures/semaine ou 200heures/trimestre, sauf dérogation.

Ainsi, pour chaque heure de service subventionnée (à partir de 1/01/2006) [AECF 16/12/1988] :

- une contribution modulée selon les ressources et charges de la famille (cfr barème fixé par la Ministre variant entre 0,87 € et 7,81 € /heure) est demandée à l'usager ;
- un montant forfaitaire de 19,1958€ est octroyé par la Région wallonne pour couvrir les charges salariales des aides familiaux, majoré de 0,4452 € pour les heures prestées par des aides familiaux dont l'ancienneté est entre 8 et 14 ans et de 1,3716 € pour les heures prestées par des aides familiaux dont l'ancienneté est de 14 ans et plus ;
- un montant forfaitaire supplémentaire de 2,1225 € pour couvrir les frais administratifs ;
- un montant forfaitaire supplémentaire de 0,9193 € pour couvrir les frais d'encadrement des aides familiaux ;
- un montant forfaitaire supplémentaire de 6,0850 € par heure prestée en heures dites « inconfortables » (les WE et jours fériés ou entre 6h et 8h et entre 18h et 21h30) ;

Encadré 4. Maribel social

« Le Maribel social est un mécanisme de réduction des cotisations patronales de sécurité sociale propre au secteur non-marchand mis en place, à l'origine, par l'Arrêté royal du 5/02/1997.

Une caractéristique importante de ce régime est que les réductions de cotisations octroyées doivent être impérativement converties en emplois supplémentaires, l'objectif étant d'alléger la charge de travail dans ce secteur. Afin de permettre le financement de nouveaux emplois, ces moyens dégagés par la perception du Maribel social sur les cotisations patronales sont mutualisées au sein de « Fonds Maribel social » liés aux différents secteurs concernés. Ainsi, ces Fonds perçoivent directement le montant des réductions de cotisations dues aux employeurs du secteur concerné et octroient ensuite, sur demande et à certaines conditions, des subventions destinées à créer des emplois supplémentaires. La participation de l'employeur au Fonds n'implique pas automatiquement la possibilité d'engager un travailleur subventionné par le Fonds. » [http://www.droit.fundp.ac.be/pef]

Encadré 5. Aide à la Promotion de l'Emploi

Les Aides de Promotion de l'Emploi s'adressent au secteur non-marchand[1] et sont réglementées dans le décret du Gouvernement wallon du 25/04/2002. Le principe consiste à octroyer à l'employeur, sous forme de points, une subvention annuelle visant à subsidier partiellement les rémunérations des travailleurs. Au 01/01/2005, un point vaut 2.586,90€ et l'employeur peut bénéficier par année civile et par ETP pour tout nouvel engagement d'un maximum de 12 points. L'employé peut être engagé sous contrat à durée déterminée ou indéterminée. Le versement de la subvention est effectué mensuellement (en douzièmes pour le personnel employé et en onzièmes pour le personnel ouvrier) par le FOREM Conseil, sur base des rémunérations payées par l'employeur (à l'exclusion des compléments tels que les heures supplémentaires, les chèques-repas, etc). Le montant maximum de points par poste de travail est attribué d'une part en fonction de la durée d'inscription en tant que demandeur d'emploi (voir art. 7, 8 et 9 du décret du 25/04/2002) et d'autre part, en fonction des diplômes obtenus. L'aide ménagère fait partie de la catégorie « niveaux 3 et 4 ».

Demandeur d'emploi	**Visés à l'Art. 7**	**Visés à l'Art. 8**	**Visés à l'Art. 9**
Niveau 1 (universitaire/attaché)	6 points	10 points	12 points
Niveau 2+ (ens. Supérieur de type court/gradué)	5 points	9 points	11 points
Niveau 2 (ens. Secondaire supérieur/assistant)	4 points	8 points	10 points
Niveaux 3 et 4 (pas d'exigence de diplôme/adjoint et opérateur)	3 points	7 points	9 points

La profession d'AF est définie par l'Arrêté du Gouvernement wallon[32] « portant sur l'approbation du statut de l'aide familiale ». « L'aide familiale est appelée à intervenir dans les familles auprès des personnes âgées, malades ou handicapées en difficulté pour accomplir tous les actes de la vie quotidienne. Son rôle social est de permettre le maintien à domicile des personnes et de leur assurer une qualité de vie. [...] L'ensemble des tâches réalisées contribue au bien être quotidien des personnes et relève des domaines suivants :

- Aide à la vie quotidienne (accompagnement ; aide aux déplacements à l'extérieur ; courses ; entretien courant des pièces habitées et du linge ; préparation des repas, etc.
- Rôle sanitaire (tâches liées à la santé, à l'hygiène, au confort et à la sécurité de la personne ;
- Rôle éducatif, (conseil d'hygiène, adaptation du logement, soutien des familles dans leur rôle éducatif, évaluation et stimulation des potentialités afin que la personne reste acteur de son vécu quotidien ;
- Aide relationnelle (écoute, identification des difficultés, présence, accompagnement dans le cadre des soins palliatifs) ;
- Aide sociale (accompagnement lors des démarches administratives et dans l'organisation du budget, appel et orientation vers des services ou des organismes spécialisés ; » [33]

Comme le précise le statut régional, *« L'exercice de la fonction requiert d'être titulaire d'une attestation de capacité d'aide familiale certifiant qu'une des formations reconnues par la réglementation a été suivie [...] ainsi que d'être en possession d'un certificat d'immatriculation d'aide familiale délivré par le Ministre de la Région wallonne ayant la formation professionnelle dans ses attributions »*[34]. L'aide familiale s'intègre dans un travail d'équipe au sein du Service, mais collabore également avec d'autres intervenants (professionnels ou entourage) et constitue un relais privilégié pour l'ensemble des intervenants sanitaires, sociaux et médicaux. Elle exerce sa fonction en étroite collaboration avec le travailleur social qui est chargé de l'encadrer.

3.2.2. Le service d'aide ménagère « non titre-service » (dorénavant AM « non T-S »)

L'apparition du métier d'aide ménagère (AM) vise à répondre à la diversification des demandes des usagers. Dès le début des années 1990, de nombreuses AM sont engagées en vue de venir en aide auprès des usagers qui se trouvent en incapacité d'assurer l'entretien de leur domicile. Pour financer ces emplois d'AM, les SAFPA ont eu recours aux Programmes de Résorption de Chômage (PRC) : PRIME, FBIE, ACS, etc. Ces systèmes de

---

[32]AGW du 16/07/1998 (MB 08/09/1999, p. 28876), modifié par l'AGW du 08/04/2000 (MB 19/04/2000).

[33] AGW du 16/07/1998 (MB 08/09/1999, p. 28876), modifié par l'AGW du 08/04/2000 (MB 19/04/2000).

[34] AGW du 16/07/1998 (MB 08/09/1999, p. 28876), modifié par l'AGW du 08/04/2000 (MB 19/04/2000).

remise à l'emploi s'inscrivent alors dans une logique de **régulation d'insertion**. Depuis 2002, l'ensemble de ces PRC ont été réformés en Aides à la Promotion de l'Emploi (APE, voir encadré ci-dessus). Par ailleurs, certains emplois d'AM sont également financés via le Maribel Social[35], l'art.60 de la loi des CPAS[36] ou encore le Programme de Transition Professionnelle (PTP).

Contrairement à l'AF, le métier d'AM ne bénéficie pas d'un statut réglementé en Région wallonne. Aucune formation n'est exigée pour exercer cette profession. Un descriptif de la fonction est proposé au sein de la Convention Collective de Travail du 16/09/2002, fixant les conditions de travail, de rémunération et d'indexation de la rémunération pour le personnel des SAFPA. Cette CCT précise notamment que l'AM bénéficie d'un statut d'ouvrier. Leur fonction consiste exclusivement à effectuer des travaux ménagers, à seconder prioritairement les personnes à faibles revenus éprouvant des difficultés physiques, sociales et/ou psychologiques dans le nettoyage de son habitation.[37] Toutefois, ces AM ont également un rôle social dans le sens où elles doivent rendre compte à l'assistante sociale de l'évolution de la demande et des besoins des bénéficiaires, ainsi que de son vécu.

Plus précisément, il s'agit :

- d'entretenir, maintenir et améliorer l'hygiène de l'habitation ;
- de s'intégrer dans une équipe d'aides ménagères et travailler en étroite collaboration avec la famille et/ou l'entourage ainsi que l'assistante sociale ou la personne responsable qui encadre l'équipe des aides ménagères dont elle fait partie ;
- de s'intégrer dans une équipe pluridisciplinaire d'aide et de soins à domicile ;
- de participer aux formations qui lui sont spécifiques ;

L'AM ne peut répondre à toutes les demandes du bénéficiaire. En particulier, elle ne peut rien faire qui touche au corps (toilette, pédicure, etc.) et ne peut pas réaliser de démarches administratives pour le bénéficiaire. Toutefois, la CCT précise que « l'AM doit posséder des qualités relationnelles et d'ouverture ainsi qu'une disposition pour le travail en équipe. Elle doit faire preuve de capacités d'adaptation dans ce qui fait le contexte de la vie quotidienne des bénéficiaires ». Ces qualités humaines témoignent de la dimension sociale et relationnelle du service d'AM « non T-S », liée au profil de l'usager. En ce sens, ce service se distingue d'un simple entretien ménager.

---

[35] Art. 35, §5 de la loi du 29/06/1981 (MB 02/07/1981).

[36] Art 60, §7 de la loi du 08/07/1976 (MB 05/08/1976).

[37] LETONT, V., VAN DAELE, A., (2004)

3.2.3. Tensions sous-jacentes à la coexistence des trois métiers

Ces deux professions d'AF et d'AM « non T-S » sont particulièrement concernées par l'arrivée des aides ménagères « titre-service » (dorénavant **AM « T-S »**) au sein des SAFPA. En effet, cette diversification des métiers accentue la difficulté de tracer des frontières claires entre les compétences de chaque profession et donc d'assurer la complémentarité de ces dernières.

Premièrement, les AF ont perçu l'introduction du dispositif des titres-services comme une menace de concurrence et de dévalorisation vis-à-vis de leur profession. En effet, le cadre réglementaire du dispositif fédéral des titres-services[38], confie aux AM « T-S » certaines tâches jusqu'alors réservées aux AF, conformément à leur statut régional officiel. Outre l'entretien ménager pour lequel elles avaient jusqu'à présent trouvé un équilibre avec l'AM « non T-S », un chevauchement de tâches concerne à présent la préparation de repas, les courses de types ménagers et l'aide aux déplacements. Or, aucune exigence en terme de formation n'est prévue dans le cadre du dispositif fédéral alors que le statut régional de l'AF prévoit l'obtention d'un certificat de capacité.

Deuxièmement, l'existence préalable d'un service d'AM « non T-S » au sein des SAFPA, pose également question en terme d'articulation avec l'AM « T-S ». En effet, ces deux prestataires partagent a priori une même profession. Cependant, certains SAFPA semblent également préoccupés par une confusion des rôles de chacune. Certains ont par exemple renommé l'AM « non T-S », « aide ménagère à caractère social » ou encore « aide à la vie journalière » en vue de la distinguer de l'aide ménagère engagée via le dispositif des titres-services.

Ces tensions entre professions sont également le reflet d'une coexistence difficile en amont entre modes de régulation aux objectifs sous-jacents différents. Le service d'AF imprégné d'une régulation tutélaire poursuit une mission sociale de réponse à des besoins en matière d'aide à domicile via la prestation d'un service de qualité accessible à tous. À travers le service d'AM « non T-S », les SAFPA ont mobilisé des dispositifs de régulation d'insertion pour mieux répondre à des demandes émergentes et non rencontrées par les AF, conformément à leur mission sociale. Par contre, la finalité économique de création d'emplois du dispositif des titres-services, ainsi que son inspiration marchande d'ouverture à la concurrence, rendent plus difficile son intégration et son articulation au sein des SAFPA.

---

[38] Voir infra

Tableau 1. Tensions sous-jacentes à la coexistence des trois métiers d'AF, d'AM « non T-S » et d'AM « T-S »

	Mode de régulation	Sources de financement	Type et contenu du service	Exigences de formation
Aide familiale/senior	**Régulation tutélaire** **Principe** : subvention à l'offre et encadrement important par des normes	Contingent d'heures subventionnées + participation de l'usager en fonction de ses revenus	**Type** : service aux personnes **Tâches** : aide à la vie quotidienne (entretien ménager/linge, courses, repas, déplacements), rôle sanitaire, social, éducatif, relationnel	**ens. secondaire** : auxiliaire familiale et sanitaire, puéricultrice, aspirante en nursing ; **promotion sociale** : auxiliaire polyvalente des services à domicile et en collectivité ; **région wallone :** aide familiale (attestation de capacité) ;
	(une minorité) en **régulation d'insertion** via des aides à l'emploi	Maribel social, APE, etc. participation de l'usager en fonction de ses revenus		
Aide ménagère « non titre-service »	**Régulation d'insertion** **Principe** :subvention à l'offre en fonction du profil du travailleur engagé	APE, Art.60, PTP, Maribel social participation de l'usager en fonction de ses revenus	entretien ménager	aucune
Aide ménagère « tire-service »	**Régulation quasi-marchande** **Principe :** subvention à la demande, normes faibles d'agrément, pluralité d'opérateurs	Valeur d'échange du titre-service + éventuellement aides à l'emploi (Activa et Sine)	entretien ménager/linge, courses, repas, déplacements	aucune

DEUXIÈME PARTIE : CADRE D'ANALYSE ET QUESTIONS DE RECHERCHE

Pour bien comprendre les impacts de l'introduction du dispositif des titres-services au sein des SAFPA, il est important de s'interroger dans un premier temps sur les raisons d'être de cet instrument de régulation. Dans cette seconde partie, nous cherchons d'abord à identifier les enjeux qui peuvent justifier une telle intervention des pouvoirs publics. Nous voyons ensuite quelles sont les réponses apportées par le dispositif des titres-services au niveau de ces enjeux, mais également les limites de cet instrument. Sur base de ces limites, nous identifions alors les questions qui se posent en terme d'évaluation des titres-services. Cette première analyse nous permet enfin d'énoncer les questions de recherches de cette étude.

1. Titre-service, ses raisons d'être et son évaluation

Les limites du marché mises en évidence dans la littérature économique, permettent de justifier l'introduction d'autres acteurs dont notamment l'Etat[39]. En effet, il suffit qu'une des conditions de la concurrence parfaite ne soit plus rencontrée pour que l'allocation des ressources par le marché ne soit plus efficace. Dans le cas des services ménagers à domicile, les limites du marché peuvent s'expliquer par la présence d'effets allocatifs positifs, d'enjeux d'équité et d'information imparfaite[40]. Ces différentes limites permettent de justifier d'une part l'intervention de l'Etat, mais également celle d'autres acteurs qui ne sont pas reliés au marché (économie sociale et secteur public). Toutefois, nous limiterons notre analyse à l'intervention des pouvoirs publics en terme de régulation financière et réglementaire, en vue de pouvoir au point suivant, l'appliquer au dispositif des titres-services.

1.1. Présence d'effets allocatifs

1.1.1. Création d'emplois et diminution du travail en noir

Au-delà d'un bénéfice individuel retiré par l'usager grâce à un service d'aide ménagère à domicile et par le travailleur, d'autres bénéfices collectifs sont engendrés sur le marché du travail en terme de création d'emplois et de diminution du travail en noir. Ces bénéfices prennent la forme d'effets allocatifs positifs au niveau du budget fédéral. D'abord, la diminution du chômage qui découle de la création d'emploi laisse espérer un gain net pour la collectivité en terme de dépenses de la sécurité sociale. Ensuite, le travail en noir constitue un manque à gagner pour la collectivité en terme de recettes fiscales et de sécurité sociale. Dans ce sens, on observe actuellement un intérêt croissant des décideurs politiques

[39] NYSSENS, M., (2000)

[40] Grille d'analyse inspirée de LORANT, V., PETRELLA, F., (2000)

européens pour le développement des services aux ménages, compte tenu du fort potentiel de création d'emplois ciblés sur des travailleurs peu qualifiés dans ce secteur d'activité[41].

Une solution consiste à internaliser ces bénéfices collectifs en introduisant des mécanismes marchands là où ces derniers sont absents. C'est précisément ce que fait l'Etat via son intervention financière opérée à travers le dispositif des titres-services. En effet, la subvention octroyée à la demande permet d'internaliser les effets allocatifs (réduction du chômage et du travail en noir) dans la valeur d'échange (actuelle) d'un titre-services (21€), tout en maintenant le service accessible (6,7€) grâce à l'intervention financière des pouvoirs publics.

1.1.2. Évaluation du dispositif (en terme d'effets allocatifs)

La réponse majeure mise en place par les pouvoirs publics à travers le dispositif des titres-services consiste à solvabiliser la demande de services ménagers à domicile. De même, la valeur d'échange d'un titre-service vise à couvrir le coût salarial ainsi que les frais administratifs et d'encadrement. Le dispositif encourage donc la création d'emplois.

Comme nous l'avons vu, le choix du champ d'application du dispositif aux services ménagers n'est pas innocent. De nombreux changements socioculturels et économiques de nos sociétés tels que le vieillissement de la population ou encore l'augmentation de l'activité professionnelle féminine contribuent à renforcer les besoins. De même, la dimension de proximité objective de ces services ancrés localement et inscrits dans la vie quotidienne des usagers, contribue à les protéger de la concurrence internationale[42]. Ensuite, le profil recherché dans les services ménagers permet de cibler des personnes peu qualifiées, et donc potentiellement plus vulnérables sur le marché de l'emploi. Enfin, étant donné la quasi-absence actuelle d'emplois officiels dans ce secteur de l'aide ménagère à domicile, les risques de diminution de l'efficacité du dispositif du point de vue de la création d'emplois (perte sèche, substitution et déplacement) sont très réduits, voire inexistants[43]

Toutefois, cette création d'emplois est conditionnée au développement conjoint de l'offre et la demande. Pour ce faire, il est important de combiner les intérêts respectifs des travailleurs

---

[41] CANCEDDA, A. et al. (2001).

[42] GILAIN, B., NYSSENS, M. et WYNANTS, B., (2001).

[43] En effet, à la fois les risques de perte sèche et de substitution, c'est-à-dire respectivement l'embauche de la personne ou l'embauche d'une autre personne en l'absence du dispositif des titres-services, sont très réduits étant donné 'l'absence d'employeurs officiels dans le secteur. De même l'effet de déplacement qui consiste en une embauche supplémentaire grâce au dispositif des titres-services mais ce au détriment d'un autre emploi au sein de cette firme ou d'une autre, est également faible.

et des entreprises agréées du côté de l'offre, ainsi que ceux de l'usager du côté de la demande. A ce sujet, plusieurs questions restent en suspens.

Premièrement du point de vue du travailleur, la qualité des emplois proposés est-elle suffisamment attractive pour le travailleur ? Les emplois présentent-ils des incitants monétaires et non-monétaires suffisants pour l'ensemble des publics visés, notamment les bénéficiaires d'allocations sociales? Selon le rapport d'Idea Consult de 2006[44], seulement 42,9% des travailleurs interrogés dan le système des titres-services étaient demandeurs d'emploi au moment de leur engagement et parmi ceux-ci on ne compte que 37,5 % de bénéficiaires d'allocations de chômage. L'étude montre aussi que 57.7% des entreprises titre-service interrogées déclarent être confrontées à une offre insuffisante de travailleurs compétents. Le cadre réglementaire pose également la question de la qualité des emplois créés en terme de durée de contrat, de charge horaire, de morcellement des tâches, de disparités de pratiques au niveau des indemnités de déplacements, etc.

Deuxièmement, du point de vue de l'employeur, les subventions accordées sont-elles suffisantes pour développer un service viable à long terme ? 62.4% des entreprises interrogées dans le cadre du rapport d'Idea Consult, estiment la valeur de reprise du titre-service insuffisante. Parmi celles-ci, 66.9% évoquent la difficulté de couvrir les formations et l'accompagnement, 65.7% la dégression dans le temps des réductions de charges pour certains travailleurs et 64,9% la difficulté de couvrir les frais d'administration et de planning.

Troisièmement, si le dispositif vise à rendre le prix accessible pour l'usager, celui-ci doit être appréhendé également à la lumière d'autres indicateurs tels que les signaux de confiance de l'entreprise agréée pour pouvoir juger de son attractivité du point de vue de l'usager. L'étude d'Idea Consult montre que les principaux motifs invoqués par les usagers pour recourir au système des titres-services sont d'une part la protection sociale (très important à important pour 93,5%) et l'assurance (très important à important pour 91,5%) pour le travailleur, d'autre part le prix intéressant du service (très important à important pour 89,6%) et la déductibilité financière (très important à important pour 88,9%)[45].

---

[44] PEETERS, A., GEVERS, A., et SANDERS., D. (2006)

[45] PEETERS, A., GEVERS, A., et SANDERS., D. (2006).

1.2. Enjeux d'équité

1.2.1. Accessibilité au service

On considère souvent que les services de proximité soulèvent un enjeu d'équité dans le sens où ils répondent à des besoins jugés essentiels dans nos sociétés contemporaines. Cette dimension d'équité peut se définir par une égale accessibilité au service, pour un niveau de besoin donné[46]. De prime abord, cet enjeu d'équité peut sembler moins prégnant dans les services d'aide ménagère stricto senso. Toutefois, ce souci d'égale accessibilité aux services fait sens dans le cas où ceux-ci s'adressent à des usagers en perte d'autonomie. En effet, les besoins de ce type d'usagers risquent d'être d'autant plus conséquents que la personne est dépendante et peuvent dès lors poser question en terme d'accessibilité. Dans ce sens, une intervention des pouvoirs publics se justifie afin d'assurer un accès équitable au service quels que soient les besoins ou les revenus de l'usager. Par ailleurs, il est probable que la demande émanant de ce type d'usager soit multiforme et comprenne à la fois divers soins et aides à domicile. Dans ce cas, il est important de resituer le service d'aide ménagère au sein d'un ensemble de services d'aide à domicile dont la coordination justifie d'autant plus un enjeu d'équité.

1.2.2. Évaluation du dispositif (en terme d'équité)

Du point de vue de l'équité, le dispositif du titre-service apporte comme seul élément de réponse la solvabilisation de la demande. Toutefois, le dispositif ne prévoit pas de modulation de financement selon le type et/ou les besoins de l'usager. Le prix horaire est fixé sans distinction à 6,70 €. Or, nous avons vu que l'enjeu d'équité se justifie davantage auprès d'usagers plus dépendantes (personnes âgées, handicapées etc.). A partir du moment où les besoins journaliers de l'usager deviennent plus conséquents, le coût de ce système peut constituer une barrière financière. Dans son évaluation du *titre emploi-service*[47] en France, L. GARDIN propose une solvabilisation plus équitable de la demande moyennant une variation du montant de la subvention selon le revenu et les besoins de l'usager[48].

Au delà du volume de la demande, il est également important d'apprécier le contenu de celle-ci et d'évaluer de manière différenciée, les besoins de l'usager. La réponse appropriée à ces besoins peut passer par une co-construction du service impliquant à la fois un ensemble de prestataires d'aide et de soins coordonnés ainsi que l'entourage de la personne aidée. Par exemple, il est probable qu'un usager plus dépendant soit orienté vers une

[46] LE GRAND, J., BARTLETT, W., (1994).

[47] Equivalent du titre-service en France.

[48] GARDIN, L., (1999), pp. 21-22

structure appropriée, telle qu'un Service agréé d'aide aux familles et personnes âgées ou encore un Centre de coordination. Se pose alors la question déjà évoquée plus haut de la coexistence et de la coordination au sein d'une même structure, du dispositif des titres-services avec d'autres métiers régis selon d'autres modes de régulation. Cette coexistence favorise-t-elle ou non l'équité ?

L'étude d'Idea Consult[49] montre que 16,7% des usagers ont entre 50 et 59 ans et 28,4% ont 60 ans et plus. De même, si on regarde les motifs invoqués pour recourir au système des titres-services, la possiblité « d'externaliser certaines tâches que l'on n'est plus en mesure physiquement d'effectuer soi-même », est évoquée par 60% des usagers ayant plus de 60 ans. De même, un cinquième des usagers se caractérise par une consommation importante du service avec 5 à 10 heures par semaine. Par ailleurs, cet instrument touche essentiellement des publics favorisés financièrement, dont le revenu mensuel net du ménage varie entre 1000€ et 4000€ dans 58,84% des cas et entre 3000€ et plus de 4000€ dans 34,62% des cas.

1.3. Asymétrie d'information

On parle d'asymétrie d'information lorsque certains agents disposent de plus d'informations que d'autres sur les conditions et les modalités de la transaction. Dans le sens où les parties engagées dans une procédure contractuelle recherchent chacun leur intérêt propre, cette défaillance d'informations peut inciter les agents mieux informés à adopter des comportements opportunistes et par conséquent léser leurs co-contractants. Les risques encourus par ces derniers peuvent avoir lieu avant et après la transaction (opportunisme pré-contractuel et post-contractuel).

1.3.1. Choix du prestataire et enjeu de **confiance** (opportunisme pré-contractuel)

Le caractère asymétrique de l'information entre l'usager et le prestataire de services ménagers à domicile est lié à la nature même du service concerné. En effet, l'aide à domicile relève de ce qu'on appelle les « biens d'expériences »[50], c'est-à-dire dont certaines caractéristiques comme la qualité du service offert ne sont connues par l'usager qu'après consommation. Dès lors, l'usager s'expose à un risque pré-contractuel lorsqu'il effectue son choix de prestataire. La littérature économique montre que l'unique indicateur du prix ne suffit pas pour distinguer les bons des mauvais prestataires et propose d'autres indicateurs de qualité. Ce manque d'information peut résulter en une situation paradoxale où aucune

---

[49] PEETERS, A., GEVERS, A., et SANDERS., D. (2006)

[50] Selon la terminologie de TIROLE (1988), The Théory of Industrial Organization, MIT Press, Cambridge, Mass, in GILAIN, B., (1998)

transaction n'a lieu alors même qu'il existe des offreurs et demandeurs susceptibles de se rencontrer. En effet, si le consommateur ne dispose pas de signaux de qualité suffisants, il pourrait renoncer à faire appel à un tel service.

Pour remédier à ce problème d'opportunisme pré-contractuel, le rôle de l'Etat peut consister à encourager le développement de signaux de qualité émis par les offreurs. Par exemple, l'incertitude du consommateur sera réduite grâce à son intervention en certifiant la qualité d'un offreur via un agrément. De même, il peut encourager la formation des prestataires d'aide à domicile en la finançant ou encore, en introduisant des exigences en terme de qualification dans la définition légale des différents statuts professionnels actifs dans le secteur.

1.3.2. Evaluation du dispositif (en terme de confiance)

Au vu des risques liés à l'asymétrie d'information, nous avons vu qu'il ne suffit pas de solvabiliser la demande pour assurer son développement effectif mais qu'il s'agit également de fournir à l'usager des signaux de confiance. Le seul signal de confiance repris dans le cadre réglementaire lié au dispositif est l'agrément des entreprises qui choisissent de recourir aux titres-services.

Premièrement, cet agrément remis par l'ONEM fait référence à l'article 2 de la loi du 25/02/2003 en vue d'interdire toute discrimination envers le client. Deuxièmement, le dispositif prévoit une couverture des frais de formation du travailleur dans les 21 € reçus par heure de travail[51]. On observe toutefois des disparités parmi les différents types d'entreprises avec 83.9% des Entreprises d'insertion qui proposent une formation à ses employés contre seulement 36.4% des agences d'intérim[52]. Selon le rapport d'Idea Consult, les thématiques abordent principalement le contenu technique du métier (81,3%) ainsi que la sécurité et la prévention des risques (76,3%). 60% des formations concernent l'accueil. Enfin, il est intéressant de souligner qu'une minorité (5.8%) d'entreprises considère la question du profil de l'usager comme déterminante du point de vue de la profession, outre le contenu du service. Cette minorité propose notamment des formations ciblées sur des groupes cibles comme les personnes âgées et les personnes malades.

Comme la souplesse du cadre réglementaire laisse de nombreuses marges de manœuvre aux entreprises agréées, certains éléments de différenciation des entreprises agréées

---

[51] Toutefois, le cadre réglementaire ne précise pas quelle proportion de ces 21 € doit être affectée à la formation. Par ailleurs, en avril 2005, il a été convenu suite à des négociations sectorielles au sein de la sous-commission paritaire 322.01, que les employeurs payent une cotisation de 0,20% au fonds social qui sera affectées à la création d'initiatives collectives. La mise en place d'une formation adéquate organisée avec les instances de formation publiques pourrait être envisagée.

[52] PEETERS, A., GEVERS, A., et SANDERS., D. (2006)

pourront donc être mis en évidence et mobilisés en vue d'acquérir la confiance de différentes catégories de consommateurs. L'usager peut ainsi baser son choix de recourir à telle entreprise plutôt qu'une autre pour une question d'affinité avec la finalité poursuivie par l'organisme, la taille de l'organisme, sa proximité géographique ou encore sa proximité subjective notamment via une plus grande implication de l'usager dans la mise en place du service, etc. Par exemple, on observe que de nombreuses entreprises agréées concluent avec l'usager une convention écrite. À ce sujet, un modèle de convention est d'ailleurs disponible sur le site Internet d'Accor. Le rapport d'Idea Consult montre qu'environ 60% des entreprises se réfèrent à ce modèle de convention, 18% établissent elles-mêmes le contenu de la convention et enfin, 21% d'entreprises n'établissent pas de conventions avec l'usager.

1.3.3. Qualité du service et **motivation du travailleur** (opportunisme post-contractuel)

Vu son caractère relativement technique et répétitif dans le temps, on peut penser qu'un service d'aide ménagère à domicile est facilement évaluable une fois consommé. Toutefois, cette évaluation peut s'avérer délicate dans certaines situations et générer également des risques d'opportunisme post-contractuel pour l'usager.

Premièrement, s'il présente a priori un contenu technique, le service d'aide ménagère à domicile peut également contenir d'autres dimensions. Il peut s'agir d'une présence, d'un soutien psychologique ou encore d'apports de connaissances. Ces différentes attentes vis-à-vis du prestataire peuvent varier selon la dépendance ou l'isolement des usagers. Dès lors, l'évaluation de la qualité du service peut poser problème vu qu'il intègre un contenu subjectif, lié à l'ajout d'une dimension relationnelle au service[53]. Par ailleurs, la vulnérabilité et le manque d'autonomie de l'usager peuvent également limiter leur capacité d'évaluation et renforcer les risques d'abus.

Deuxièmement, ces risques d'opportunisme sont renforcés par la proximité du service. En effet, un prestataire de services à domicile entre dans l'intimité de l'usager. De ce fait, celui-ci privilégiera une relation durable avec le prestataire dans la mesure où une relation de confiance doit s'installer. Or, la construction d'une telle relation constitue un investissement spécifique pour l'usager qui le place en situation de dépendance et de vulnérabilité[54]. Par conséquent, cette clientèle plus captive laisse place aux risques d'abus de la part du prestataire, au détriment de la qualité du service.

---

[53] GILAIN, B., Cahier du Cerisis, (1998).

[54] NYSSENS, M., (2000).

Troisièmement, le risque d'opportunisme post-contractuel dans les services d'aide à domicile est renforcé par l'absence de l'employeur au moment de la prestation. Celui-ci ne dispose pas de toute l'information au sujet de la manière dont le service est presté et de sa qualité.

Les pouvoirs publics peuvent influencer la réduction de ces risques d'abus post-contractuels. Etant donné l'impossibilité de contrôler l'effort fourni par le travailleur dans la prestation du service, on peut poser l'hypothèse que celui-ci sera davantage incité à produire un travail de qualité, si on lui offre un emploi valorisant, durable et de qualité. C'est donc à travers la mise en place d'un cadre réglementaire fournissant suffisamment d'incitants du point de vue du prestataire, que les pouvoirs publics pourraient participer à la diminution des risques d'abus port-contractuels. Il peut s'agir d'une valorisation du statut professionnel du prestataire des possibilités de formation et un encadrement suffisant, etc. Selon L. GARDIN, le développement d'une offre de qualité passe notamment par une professionnalisation de l'offre[55]. Il peut s'agir notamment d'une valorisation du statut professionnel à travers une stabilité de contrat, des conditions salariales satisfaisantes et des horaires adaptés, mais également d'un développement de formations adaptées.

1.1.1. Evaluation du dispositif (en terme de motivation du travailleur)

Nous avons vu qu'une possibilité de réduire les risques d'abus post-contractuels est d'assurer une qualité de l'emploi offert. Ainsi, on peut penser que le travailleur sera d'autant plus motivé à fournir un travail de qualité, si les conditions de travail qui lui sont offertes sont correctes et valorisantes. Nous ne reviendrons pas sur la question de la qualité de l'emploi qui a déjà été abordées plus haut.

[55] GARDIN, L., (1999), p. 25.

Tableau2. Réponses et limites du dispositif des titres-services

PROBLEMES / REPONSES	Présence d'effets allocatifs (création d'emplois et lutte contre le travail en noir)	Equité	Information asymétrique (difficulté d'évaluation de la qualité du service pour l'usager)	
	Possibilité de gains pour le système de la sécurité sociale (diminution du chômage et recettes fiscales)	Accès équitable au service pour usagers "vulnérables"	Asymétrie d'information en défaveur du consommateur. Risque de détérioration de la qualité du service	
Réponses de l'Etat via le dispositif des titres-services	Solvabilisation de la demande ; Dans un secteur : - intensif en emplois ; - caractérisé par du travail en noir ;	Solvabilisation de la demande	**Signaux de confiance pour l'usager :** Agrément des entreprises ; Financement de la formation ;	**Motivation du travailleur :** Définition d'un statut de salarié et des conditions de travail
Limites du dispositif des titres-services	Nécessité d'un développement conjoint de l'offre et la demande	Accessibilité financière et qualitative limitée pour l'usager vulnérable	Caractère peu exigent de l'agrément ; Faible financement pour couvrir la formation ;	Absence de contrôle du service effectué ; Caractère peu exigeant de l'agrément en terme de qualité de l'emploi
Questions pour l'évaluation du dispositif des titres-services	(1a) Attractivité du dispositif pour le Service (1c) pérennité financière (3a) Attractivité de l'emploi pour le travailleur ? (3b) Accessibilité à l'emploi (Profil du travailleur) ? (2a)Attractivité du service pour l'usager ?	(2b) Accessibilité au service (dépendance de l'usager, revenu, accessibilité culturelle) ? (1b) Articulation avec d'autres services d'aide à domiciles	(2a) Attractivité du service pour l'usager ? (signaux de confiance)	(3a) Attractivité de l'emploi pour le travailleur ? (qualité l'emploi)

Ces questions d'évaluation peuvent être regroupées selon l'acteur concerné :

(1) L'entreprise agréée titre-service (employeur) :

a. Attractivité du dispositif de régulation ;
b. Articulation avec d'autres services d'aides ;
c. Pérennité financière du dispositif de régulation ;

(2) L'usager bénéficiaire d'un service :

a. Attractivité du service : qualité du service et relation de confiance ;
b. Accessibilité au service (dépendance, revenu, accessibilité culturelle, etc.)

(3) Le travailleur engagé pour prester un service ;

a. Attractivité de l'emploi pour le travailleur (qualité de l'emploi) ;
b. Accessibilité à l'emploi (profil du travailleur, conditions d'engagement) ;

2. Questions de la recherche

Comme nous l'avons précisé dans la première partie, cette étude se structure selon une double grille d'analyse :

a) Évaluer l'appropriation et « l'opérationnalisation » du dispositif des titres-services par les SAFPA, notamment les mesures mises en place par ces derniers pour répondre aux limites de l'instrument (citées ci-dessus) ;

   Pour ce faire, nous structurons le contenu de notre analyse sur base des questions d'évaluation du dispositif des titres-services selon l'acteur concerné (l'entreprise agréée, le travailleur, l'usager) énoncées à la page précédente ;

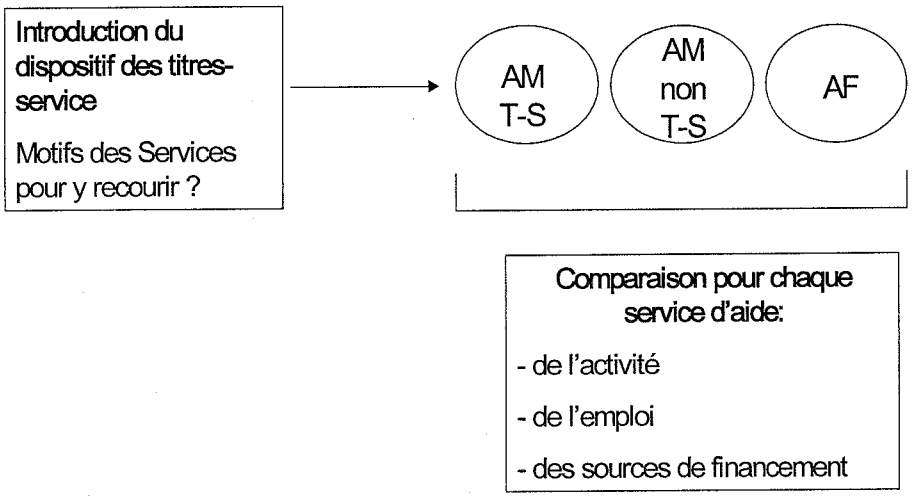
b) Appréhender la manière dont les SAFPA ont articulé le dispositif de régulation quasi-marchande des titres-services aux autres modes de régulation tutélaire et d'insertion qui les régissent pour leur activité d'AF et d'AM « non T-S ».

   Pour ce faire, nous parcourrons de manière comparative pour les trois métiers d'AF, d'AM « non T-S » et d'AM « T-S », les pratiques observées pour chacune des questions d'évaluation ;

Cette double grille d'analyse permet de structurer l'étude autour des trois questions suivantes.

2.1. Intégration du dispositif des titres-services au sein des SAFPA ? (TROISIÈME PARTIE)

La première question de recherche concerne l'attractivité du dispositif pour le SAFPA. D'abord, nous nous interrogerons sur les raisons qui ont motivé les SAFPA à intégrer le dispositif (1a). Ensuite, nous analyserons la question de la pérennité des emplois par une mise en parallèle pour chacun des trois métiers, du coût d'un ETP et des ressources auxquels les Services ont recours pour le financer. Cette analyse permettra de mesurer et de comparer la pérennité financière des emplois pour chaque service d'aide (1c). Enfin, nous procéderons à une comparaison pour chacun des trois métiers, de l'évolution récente (depuis 2003) de leur représentativité au sein du service.



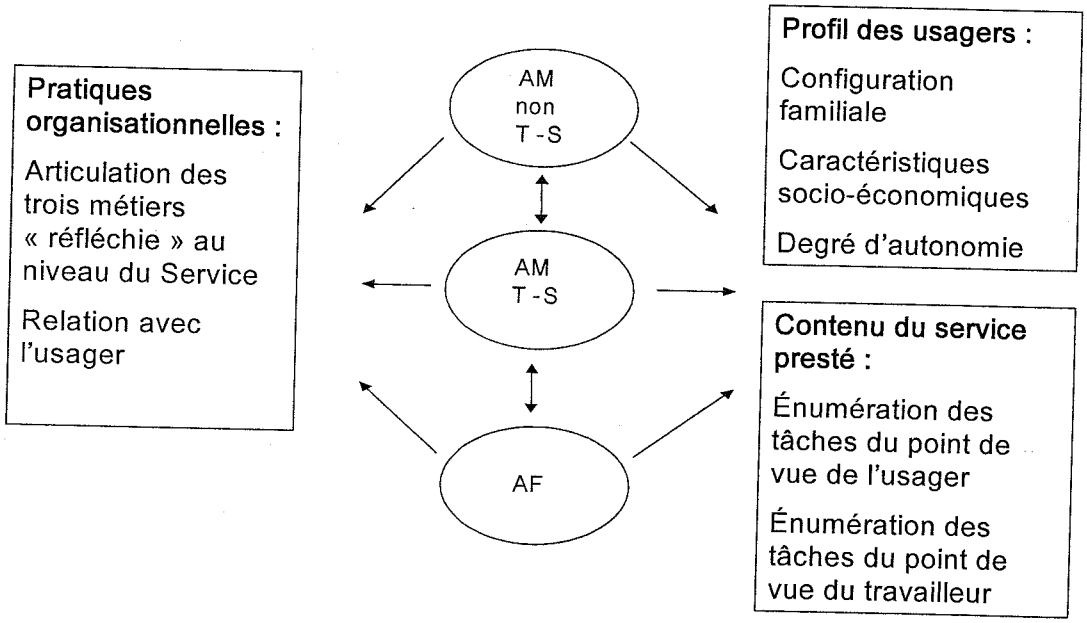
2.2. Adéquation du profil de l'usager au type d'aide et à son contenu ? (QUATRIÈME PARTIE)

La deuxième question de recherche concerne l'attractivité du service pour l'usager.

Dans un premier temps, nous tenterons d'identifier la stratégie d'articulation des métiers mise en place par les SAFPA (1b). Nous présenterons aussi la manière dont le SAFPA organise la relation avec l'usager et la mise en place du service et ce, de manière comparative pour chacun des trois services d'aide. L'analyse de ces pratiques organisationnelles apportera un éclairage sur l'attractivité de chacun des trois services pour l'usager, en fonction de son profil, notamment via l'établissement d'une relation de confiance et la mise en place d'un service de qualité (3a).

Dans un second temps, nous chercherons à comparer ces stratégies au sein des SAFPA aux pratiques *effectivement observées*, d'une part au sujet de l'orientation des usagers selon leur profil (configuration familiale, caractéristiques socio-économiques et degré d'autonomie)

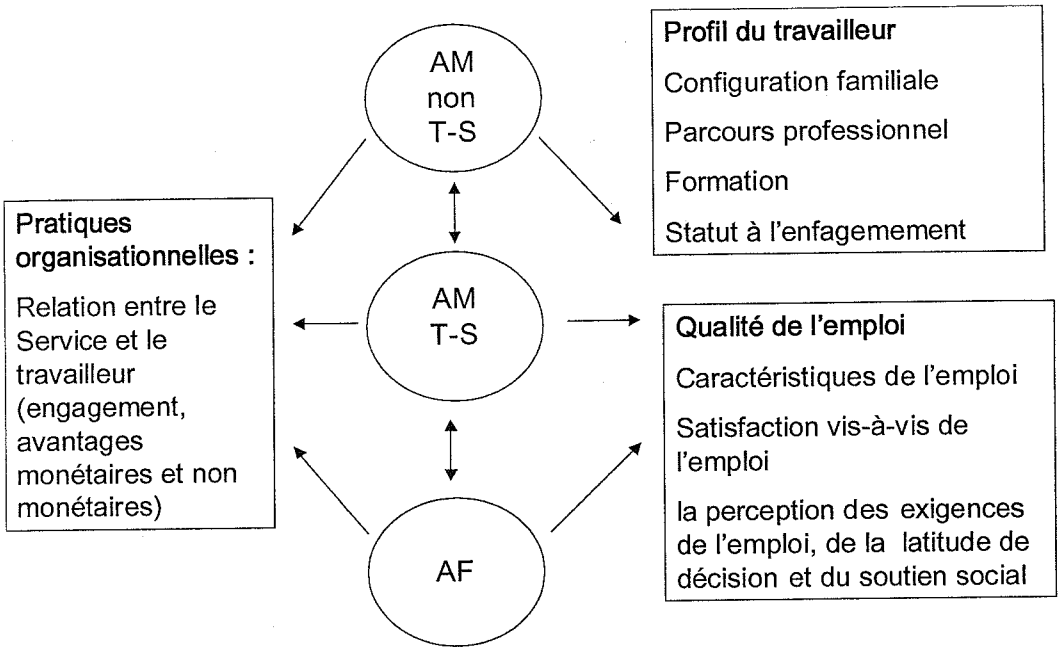
et d'autre part, de la distinction des métiers selon leur contenu (tâches prestées dans le service, selon les points de vue des usagers et des travailleurs). Ces informations concernent plusieurs dimensions de l'attractivité du service pour l'usager, à savoir l'accessibilité financière (2b) et la qualité du service notamment au regard de la confrontation du profil de l'usager au contenu du service (2a).


Pratiques organisationnelles :
Articulation des trois métiers « réfléchie » au niveau du Service
Relation avec l'usager
AM non T-S
AM T-S
AF
Profil des usagers :
Configuration familiale
Caractéristiques socio-économiques
Degré d'autonomie
Contenu du service presté :
Énumération des tâches du point de vue de l'usager
Énumération des tâches du point de vue du travailleur

2.3. Accessibilité, qualité de l'emploi et satisfaction du travailleur ? (CINQUIÈME PARTIE)

La troisième question de recherche aborde la question de l'attractivité de l'emploi du point de vue du travailleur.

Nous comparerons d'abord pour chaque métier, l'accessibilité des emplois, notamment via l'analyse des modalités d'engagement des travailleurs au sein des SAFPA ainsi que de leur profil (configuration familiale, parcours professionnel, formation et statut à l'engagement) (3b). Nous aborderons ensuite la question de la qualité de l'emploi à travers la relation des SAFPA vis-à-vis de ses travailleurs et les avantages monétaires et non monétaires qui leur sont octroyés. Cette analyse permettra de comparer la qualité des emplois pour chaque métier (3a). Enfin, nous comparerons pour les trois métiers la satisfaction des travailleurs vis-à-vis de leur emploi. Nous comparerons également la perception du travailleur vis-à-vis des exigences de son travail, de sa latitude de décision et du soutien social dont il bénéficie de la part de l'usager, de ses collègues et de ses supérieurs, selon les trois métiers.


AM non T-S
AM T-S
AF
Profil du travailleur
Configuration familiale
Parcours professionnel
Formation
Statut à l'enfagemement
Pratiques organisationnelles :
Relation entre le Service et le travailleur (engagement, avantages monétaires et non monétaires)
Qualité de l'emploi
Caractéristiques de l'emploi
Satisfaction vis-à-vis de l'emploi
la perception des exigences de l'emploi, de la latitude de décision et du soutien social

3. Méthodologie

Trois types de données ont été récoltées pour répondre aux questions de recherche énoncées ci-dessus : auprès d'un échantillon de SAFPA, d'un échantillon d'usagers et d'un échantillon de travailleurs.

3.1. Présentation de l'échantillon des SAFPA

Pour récolter les données organisationnelles, nous avons procédé à des entretiens semi-directifs auprès de différents responsables[56] au sein d'un échantillon de 9 SAFPA, constitué de manière raisonnée (voir tableau ci-dessous). Cet échantillon se compose de six ASBL et de trois CPAS, en milieu rural et urbain, avec une représentation équilibrée des différentes fédérations de SAFPA présentes en Région Wallonne.

Les premiers SAFPA à obtenir l'agrément titre-service sont les CPAS suivis des ASBL. La période intermédiaire entre l'agrément et l'activation effective de celui-ci se situe en général aux environs de trois mois. Toutefois, le SAFPA 9 se distingue par une durée d'attente de deux ans, qui comme le souligne la Direction, témoigne d'une méfiance à l'égard du dispositif porté avant tout sur une création d'emplois.

En ce qui concerne les autres aides proposées, on retrouve une certaine cohérence intra-fédération au niveau de la coordination interne. Les CPAS se caractérisent par une offre diversifiée. Quant structures de coordination externe, on retrouve deux SAFPA différents

[56] La Direction du Service d'aide aux familles et aux personnes âgées ainsi que les coordinatrices des 2 ou 3 services d'aide (AFM, AM non T-S et AM T-S) selon les Services.

dont un de taille importante qui propose plusieurs services et un de taille plus réduite aux services moins diversifiés.

Si on additionne les trois types d'aides, le total des ETP est inférieur à 100 dans 5 SAFPA, entre 100 et 200 dans 2 SAFPA, supérieur à 200 dans 2 SAFPA. Proportionnellement à ce total, les AF sont majoritaires dans les 9 SAFPA avec une représentation allant de 58% à 92.5%. Par contre, sur les 9 SAFPA, seuls 6 proposent à la fois un service d'AM « T-S » et d'AM « non T-S »[57]. Ces dernières représentent entre 1.5% et 14.37% des travailleurs et sont donc minoritaires.

L'ancienneté de l'activité titre-service n'implique pas forcément un volume d'activité et d'emploi proportionnellement plus important au sein du SAFPA. À l'exception du SAFPA 9 (ayant activé son agrément tout récemment), ce sont les SAFPA au volume total d'emplois le plus faible qui présentent l'activité liée aux titres-services proportionnellement[58] la plus élevée avec respectivement 34% et 40%. Elle varie entre 4% et 19% dans les autres SAFPA.

[57] Nous pensions au départ concentrer notre étude sur des Services ayant les deux types d'aides ménagères. Cependant, nous ne sommes pas parvenue à en trouver neuf qui cumulaient les trois services d'aide.

[58] Par rapport aux deux autres services d'aide.

Tableau 3. Echantillon des 9 Services d'aide aux familles et aux personnes âgées

	CPAS (UVCW)			ASBL (ASD)		ASBL (CSD)		ASBL (FESAD)	
	1	2	3	4	5	6	7	8	9
environnement	Urbain	Urbain	urbain	urbain	urbain	Rural	urbain	rural	urbain
	SERVICE D'AIDE FAMILIALE								
Année de création	1977	1976	1972	1992	nc	1989	1989	1951	1969
Contingent d'H subv. (2005)	332 286	86 452	58 226	209 708	105 728	90 562	53 634	206 170	nc
	SERVICE D'AIDE MENAGERE « NON TITRE-SERVICE »								
	oui	non	non	oui	oui	non	oui	oui	oui
	SERVICE D'AIDE MENAGERE « TITRE-SERVICE »								
Date d'agrément	10/07/2003	1/07/2003	17/07/2003	17/07/2003	nc	11/12/2003	1/03/2004	01/11/03	31/12/2003
Date d'activation de l'agrément	1/09/2003	1/09/2003	1/10/2003	1/10/2003	nc	1/04/2004	1/03/2004	21/01/2004	15/12/2005
Autre services	Garde à domicile Distribution de repas Bricolage Adaptation du logement	Garde à domicile Distribution de repas Bricolage Transports	Distribution de repas Bricolage Placement en home	Garde à domicile	Garde à domicile	Garde à domicile Distribution de repas Transports Matériel para-médical	Garde à domicilie Bricolage Matériel para-médical Adaptation du logement Transport	Garde à domicile Distribution de repas Bricolage	Bricolage
Nbre total d'ETP au 31/12/05 dont	306.9	68	47.5	180.6	135.7	82.7	77.5	245.1	65.1
% AF	87	83	60	84	74	81	58	80	92.5
% AM non TS	6.5	Aucun	aucun	8	14.5	Aucun	8	1.5	3.5
% AM TS	6.5	17	40	8	11.5	19	34	18.5	4